SYNTHETIC BALER AND BINDER TWINE

A Report to the Minister of Regional Industrial Expansion

85-3559/

Government of Canada / Gouvernement du Canada

Textile and Clothing Board / Commission du textile et du vêtement

Ottawa, Canada
K1A 0H5

November 14, 1984

The Honourable Sinclair Stevens, P.C., M.P.
Minister of Regional Industrial Expansion
Ottawa, Ontario
K1A 0H5

Mr. Minister:

In accordance with section 9 of the Textile and Clothing Board Act an inquiry has been carried out by the Board regarding the effects of imports of synthetic baler and binder twine upon Canadian production.

We now have the honour and pleasure of submitting our report on this inquiry. It contains an overview of the situation of the industry sector in question, as well as our conclusions and recommendations regarding imports of these products.

The Board will be pleased to supply you at your convenience with any additional information or explanations you may wish on this matter.

Yours sincerely,

Jacques St-Laurent
Member

Otto E. Thur
Chairman

Canada

TEXTILE AND CLOTHING BOARD

REPORT ON AN INQUIRY
RESPECTING
SYNTHETIC BALER AND BINDER TWINE

Ottawa, Canada
November 14, 1984

TABLE OF CONTENTS

		Page
1.	Mandate and procedures followed	1
2.	The product under inquiry	3
3.	The Canadian producers	5
4.	The Canadian market	7
5.	Distribution channels and price determination	9
6.	Imports	11
7.	Anti-dumping action	12
8.	Prices and exchange rates	14
9.	Conclusions and recommendations	18
	Appendix 1 - Notice of inquiry on synthetic baler and binder twine	21
	Appendix 2 - Firms and organizations which presented briefs to the Board and appeared at hearings of the Board	23

1. Mandate and procedures followed

On March 15, 1984, the Textile and Clothing Board received a notice of complaint from the Cordage Institute of Canada alleging that the importation into Canada of synthetic baler and binder twine had caused and was threatening to cause serious injury to the production in Canada of these goods, and requesting that the Board conduct an inquiry into the said allegation.

The Board agreed to act upon this request and, on March 23, 1984, announced that it was undertaking an inquiry regarding the effects on Canadian production of imports of synthetic baler and binder twine.

In the notice of inquiry published in the Canada Gazette of March 24, 1984[1], the Board invited all interested parties to submit to it, by April 24, 1984, briefs containing their opinions and comments on the subject matter of the inquiry. In particular, the Canadian producers of synthetic baler and binder twine were requested to file with the Board plans describing the adjustments to be made to their operations in order to increase their ability to meet international competition in the market in Canada. The Board also announced in the notice that it would hold hearings to receive supplementary explanations or comments from those presenting briefs or associating themselves with the presentation of a brief.

Copies of the notice were distributed to the news media, to interested firms, individuals and groups, including major trade and other organizations, and to interested government departments.

---

(1) See Appendix 1.

A total of 15 briefs relating to the inquiry were received. The briefs were presented by organizations representing synthetic baler and binder twine manufacturers and their clients in the agricultural industry, by importers, by exporters to Canada, and by the major of the two suppliers of raw material to the baler and binder twine manufacturers in Canada.

Of those parties presenting or supporting the presentation of briefs, one only requested public hearings, 11 requested to be heard privately, and the other three did not request to be heard. The Board's hearings took place in Toronto, Calgary and Ottawa during May 1984. Appendix 2 identifies those who appeared before the Board at these hearings.

In addition to the information received in the briefs and during the hearings, the Board and its personnel carried out research on a number of aspects of the industry sector, including visits to the plants of the two domestic manufacturers. The Office of Industrial Adjustment of the Department of Regional Industrial Expansion prepared a comprehensive report for the Board on the synthetic baler and binder twine industry. Additional information was provided by Revenue Canada, Customs and Excise.

In the notice of inquiry the Board mentioned that it intended to look at both synthetic baler twine and synthetic binder twine. However, since synthetic binder twine is neither produced in Canada nor imported, and since natural (sisal) binder twine is not produced in Canada, although a very small amount is being imported, the Board's inquiry deals only with baler twine.

2. The product under inquiry

Originally, all baler twine was made from natural fibres which were imported and manufactured into baler twine in Canada. At the present time, only synthetic (polypropylene) baler twine is manufactured in Canada, while natural (sisal) baler twine is imported.

Sisal baler twine still accounts for about one half of the total Canadian consumption of baler twine. Synthetic baler twine is more widely used in western Canada (60 per cent synthetic versus 40 per cent sisal) than it is in eastern Canada (35 per cent synthetic versus 65 per cent sisal). This preference for synthetic twine in the west is attributed to the trend toward outside storage and to polypropylene's greater resistance to deterioration.

Baler twine is used by farmers for baling hay and straw. Baling is a machine operation whereby the material is picked up by a baler and formed into bales of two principal shapes, square and round. When a baler manufactures square bales the twine is tied and knotted. A baling machine that produces round bales wraps the twine around the hay or straw and no tying takes place. Round bales usually weigh from 800 to 2 000 pounds and are stored outdoors. Square bales normally weigh from 35 to 100 pounds and are stored inside.

Synthetic baler twine is customarily sold in lengths of 7 200, 9 000 and 10 000 feet for square balers, and 16 000 to 20 000 feet for round balers. While the bale of twine can weigh anywhere from 16 to 22 pounds, 18 pounds (8.16 kilograms) is the norm for square balers while 16 pounds (7.26 kilograms) is the norm for round balers. The twine used for square baling has considerably less runnage than the twine used for round

baling because greater strength is required in twine for square bales to withstand the knotting procedure and the physical handling of the bales. Twine used in round baling is merely wrapped around the hay or straw, and the twine is not stressed by either knotting or the physical manipulation of the bale.

Synthetic baler twine is manufactured from polypropylene which is a synthetic resin derived from petroleum or natural gas. The raw material is introduced into an extruding machine in the form of polypropylene pellets which are melted, combined with certain additives, and eventually formed into the end product.

There are two basic methods of manufacture of synthetic baler twine. The monofilament method produces a set of small round monofilaments of polypropylene which are then wrapped with a polypropylene strand to hold them together. The fibrillated tape or film method of processing involves the extrusion of polypropylene as thin tape or film, which is slit, stretched and twisted into twine. The final step in both processes is to wind the twine into balls and package them two balls to a cardboard carton, itself called a bale.

The major cost factor in the production of synthetic baler twine is polypropylene resin which accounts for approximately 60 per cent of the total manufacturing cost. This resin is produced in Canada by two manufacturers and is also available as an imported product, although import duties of 9.7 per cent apply. Polypropylene is available as a prime grade product and also as an off specification or "wide spec" product. "Wide spec" polypropylene is cheaper than prime grade polypropylene but, since it is a product which is produced accidentally rather than intentionally, its availability in the marketplace can be somewhat haphazard.

3. The Canadian producers

Until the early 1970s, Canada had a flourishing sisal baler twine industry. Sisal fibre was imported and processed into twine by four major firms - International Harvester Company of Canada, Limited., Plymouth Cordage Company of Canada Limited., Brantford Cordage Company Limited., and Doon Twines Limited. By 1972, the first three of the foregoing manufacturers had closed down their operations since they were unable to compete with the lower priced imported product. Doon Twines, the smallest of the four producers, was able to survive because of its diversified product line and lesser dependence on baler twine revenues. Even so, in 1979 this producer merged with Canada Western Cordage and production facilities were consolidated at the Kitchener location of Doon Twines, under the new name of Canada Cordage Inc. The company has since discontinued production of sisal baler twine.

Baler twine made from synthetic material was first produced in Canada in the mid - 1960s when Poli-Twine Corporation Limited began the manufacture of monofilament baler twine in Saskatoon, Saskatchewan. Imperial Oil Limited purchased the Poli-Twine operation in 1968, opened a second plant in Belleville, Ontario, in 1974, and amalgamated the Saskatchewan plant into the Belleville operation in 1977. Throughout this period, and up to 1981, Poli-Twine continued to produce and market only monofilament baler twine. The balers in use 20 years ago were designed to handle sisal baler twine, so that the smoother, finer monofilament baler twine required modification to the baler twine tying mechanism before it could be used efficiently. Balers were later produced with knotters which could tie both sisal and monofilament baler twine. Nevertheless, the difficulties experienced by farmers who tried synthetic monofilament baler twine 20 years ago are still causing marketing problems for today's product, although it has gained wider acceptance, particularly when used in round balers.

Imported fibrillated tape baler twine first made its appearance in Canada in 1970, and gained more ready acceptance than monofilament twine because it had a softer feel which more closely resembled sisal baler twine, and because it did not encounter the knotting difficulties which had plagued monofilament baler twine. However, it was only in 1981 that Poli-Twine added extra capacity to produce fibrillated tape baler twine. It now ships its baler twine to customers throughout Canada, with over two thirds of its shipments going to western Canada. In April 1984, the Poli-Twine operation was purchased from Imperial Oil by Niagara Structural Steel (St. Catharines) Limited.

Guelph Twines Limited., located in Guelph, Ontario was incorporated in 1972 and began operations by making industrial and commercial twines. It expanded into fibrillated tape baler twine production in 1975, and currently supplies the local market within 150 miles of Guelph, and ships to a distributor in Quebec under private label.

Both Poli-Twine and Guelph Twines produce a variety of other products in addition to baler twine. These include tying twines for industrial and commercial markets, paper and polypropylene cable fillers for the wire and cable industry, and twisted rope for retail and industrial markets.

Employment in these two companies has varied since 1980 as shown in the following Table:

Table 1

TOTAL EMPLOYMENT - DECEMBER 31
(No. of Employees)

	1980	1981	1982	1983
Baler Twine	80	65	56	81
Other Products	61	60	58	58
TOTAL	141	125	114	139

SOURCE: Department of Regional Industrial Expansion.

With the exception of 1982, employment in the production of baler twine has accounted for over 50 per cent of total employment in the two firms producing synthetic baler twine in Canada. Therefore, while baler twine is not the sole product of these firms, it is an obviously important one because of the volume in which it is produced and the advantages it provides in terms of absorbing overhead costs.

4. The Canadian market

The total Canadian baler twine market in terms of number of bales has to be estimated because domestic shipments and imports are recorded in units of weight. It has already been noted that synthetic baler twine is put up in packages of different weights, with 8.16 and 7.26 kilograms being the respective norms for twine used for square baling and round baling. Sisal baler twine, on the other hand, normally has a weight of 18.14 kilograms per bale, or somewhat more than twice the weight of a bale of synthetic twine, whether it is used for square baling or round baling. As is the case for synthetic twine, sisal twine for round bales is finer and has more yardage per bale than sisal twine for square bales.

While the total market for baler twines has tended to decrease over the period from 1978 to 1983, demand for synthetic baler twine has remained fairly constant. The domestic industry's share of the total apparent Canadian market has grown from 12 per cent in 1978 to 34 per cent in 1983. It must therefore be concluded that the decline in the total apparent Canadian market has taken place in sisal baler twine.

Table 2

APPARENT CANADIAN MARKET
BALER TWINE
('000 bales)

	1978	1979	1980	1981	1982	1983
Domestic shipments (synthetic)	152.9	294.2	370.7	387.0	324.8	530.8
Imports (synthetic)	305.9	464.9	418.7	384.0	302.7	251.6
Apparent synthetic market	458.8	759.1	789.4	771.0	627.5	782.4
Imports (sisal)	733.9	1 878.7	1 987.6	989.6	738.2	787.3
Total Apparent Canadian Market	1 192.7	1 878.7	1 777.0	1 760.6	1 365.7	1 569.7
% Domestic	13	16	21	22	24	34
% Imports	87	84	79	78	76	66

SOURCE: Textile and Clothing Board estimate, based on actual shipment and import data in kilograms.

Nevertheless, imported baler twine, either natural or synthetic, still accounts for two-thirds of the total apparent market. This high level of imported baler twine penetration can be partly attributed to the fact that there are no import duties in Canada for agricultural baler twine made from either fibre. This is a very different situation from that prevailing in the United States and the EEC where synthetic twines are dutiable. In the United States, monofilament baler twine is dutiable at six cents a pound plus 11.5 per cent ad valorem, while fibrillated tape baler twine is dutiable at 6.5 per cent from developed countries and duty-free from countries entitled to General Preferential Tariff rates of duty. Synthetic baler twine is subject to a duty of 12.5 per cent ad valorem upon entry into the EEC.

Canadian synthetic baler twine manufacturers have not attempted to enter the American baler twine market, concentrating instead on trying to improve their domestic market position. Given the high level of import penetration into Canada and the existence of a U.S. tariff on imports of synthetic baler twine that situation is not surprising. However, the higher prices available at the present time in the American market for synthetic baler twine and the declining value of the Canadian dollar versus the American dollar, should combine to make the export option a more attractive possibility for Canadian producers.

5. Distribution channels and price determination

The Canadian baler twine market has only about two dozen principal players involved in the buying, manufacturing and importing of synthetic and sisal baler twines. In addition to the two Canadian manufacturers of synthetic baler twine, there are half a dozen major importers of synthetic and sisal baler twine, and about 18 to 20 distributors. Of these distributors, mostly farmers' co-operative buying groups, the largest half dozen or so control about 90 per cent of the market for baler twine in Canada, with one co-operative alone controlling about 50 per cent.

In addition to these major distributors, a secondary market exists at the retail level where relatively small volumes of baler twine are sold directly to a large number of independent dealers.

The monopsonistic situation which arises from this concentration of buying power in the hands of a relatively few co-operatives puts intense pressure on Canadian baler twine manufacturers to bid successfully for orders from those buyers. Failure to do so is, effectively, to remove

oneself as a supplier to the Canadian baler twine market. This pressure is heightened by two other factors. First, while Canadian baler twine manufacturers start to accumulate inventories in September each year, tenders are not called by the large co-operatives until February of the following year. Bidding for baler twine orders traditionally used to start in the fall of the year, before manufacturers accumulated any significant levels of inventory. If orders were not obtained, goods were not produced. Today, however, if orders are not obtained, serious financial losses can be incurred because production has been taking place for about six months before tenders are called. Second, because tenders are called so much later than has been the historical norm, the time available for importers to place orders with their suppliers abroad to ensure timely delivery has been critically foreshortened. As a result of these two conditions (the inventory pressures on domestic producers and the delivery lead times on importers) tremendous bargaining power is held by the large co-operatives. In a matter of only weeks, offer and counter-offer are made by manufacturers and importers until one or the other withdraws and the major co-operative buyers reap the benefit of this bidding war.

The consequences of this method of establishing the market price for synthetic baler twine is that the "winning" bidder usually finds he has to accept a price which is considerably lower than his opening bid and which, in the case of domestic producers, may be lower than his manufacturing and marketing costs. While the importer can drop out of the bidding at the point where it becomes an unprofitable proposition, the domestic baler twine manufacturer is not in as fortunate a position. Whatever the degree of loss he may have to incur to sell his product, it will be less serious than if he does not sell the goods at all.

Once orders are placed, deliveries of twine occur in the spring and summer for use by farmers in the summer and early fall.

6. Imports

Imports of synthetic baler twine into Canada have originated primarily in West Germany, Brazil and Portugal. While both West Germany and Portugal have been exporting to Canada for years, Brazil did not enter this market as a supplier until 1980, and did not export any significant volume to Canada until 1982 when it displaced Portugal from the leading supplier position. All three countries shared the import market fairly evenly in 1983, with Brazil accounting for a somewhat lesser number of bales than West Germany and Portugal. Table 3 shows imports by major source for the years 1978 to 1983, in thousands of bales.

Table 3

IMPORTS BY COUNTRY
SYNTHETIC BALER TWINE
('000 bales)

	1978	1979	1980	1981	1982	1983
Germany, West	104	171	164	94	105	88
Portugal	60	80	138	147	29	87
Brazil	0	0	6	16	150	73
United States	79	161	87	17	9	4
United Kingdom	0	0	0	33	0	0
Other Countries	63	53	24	77	10	0
TOTAL	306	465	419	384	303	252

SOURCE: Textile and Clothing Board estimate, based on Statistics Canada, Cat. 65-207.

The abrupt declines in imports from Portugal in 1982 and from Brazil in 1983 are likely attributable to the uncertainty arising from the preliminary determinations of dumping announced by Revenue Canada in November 1981, and November 1982, respectively.

7. Anti-dumping action

Preliminary determinations of dumping by Revenue Canada are accompanied by a determination of the "normal values" for the subject goods. Normal value is the term used to describe the price at which the exporter freely sells like goods for domestic consumption. Revenue Canada establishes separate normal values for each exporter in the currency of the exporting country, values which remain in effect until they are subsequently reviewed.

In the case of imports of synthetic baler twines from Portugal, the normal values determined for exporters were established on a preliminary basis in November 1981. These values continued to apply until the final determination of dumping, subsequent to the injury finding by the Anti-dumping Tribunal, established new normal values in May 1982. These new normal values remained in force until Revenue Canada issued revised normal values in November 1982 and these latter values were in place until further revised normal values were issued effective January 1, 1984.

In the case of synthetic baler twine imports from Brazil, the normal values were established on a preliminary basis in November 1982. After the injury finding by the Anti-dumping Tribunal in February 1983, new normal values were not established because of lack of imports during the previous six months. As in the case of Portugal, revised normal values were issued effective January 1, 1984.

In normal circumstances, the establishment of normal values for imports causes the value for duty of the dumped goods to rise to the level of these normal values. In this particular instance, because of rapid inflation in Portugal and Brazil, domestic cost increases in the exporting countries overtook the established normal values in a matter of weeks. Testimony before the Board indicated that exporters could not afford to sell baler twine as cheaply as the normal values established in their own currencies would have allowed them to do.

In this connection, Canada's anti-dumping legislation has been ineffective. In spite of findings of dumping by Revenue Canada and of injury by the Anti-dumping Tribunal against imports of synthetic baler twine from Portugal and Brazil, import prices in Canadian dollars have actually declined, rather than increased. The fact that volumes of imports have also declined does not detract from the price pressures which are continually being exerted by imported baler twine. It is the prices at which those imports are entering the country, in whatever volume, which determine the prices Canadian producers must meet. Such a perverse price behaviour was the result of the combined influence of normal values unadjusted for inflation and rapidly declining exchange rates.

It was not until the January 1, 1984, establishment of new normal values for Portugal and Brazil that Revenue Canada also ruled that these values were to be adjusted each month by a separate percentage for each country, calculated on the basis of the average monthly inflation rate which prevailed in each country during the preceding 12-month period. Towards the end of 1984, new normal values will again be established, as will the percentage uplift to be applied monthly in 1985 to those values in each country.

8. Prices and exchange rates

Table 4 gives the value for duty purposes per kilogram of imported synthetic baler twine from selected sources, and the average value from all sources, over the period from 1978 to 1984.

Table 4

VALUE FOR DUTY - SYNTHETIC BALER TWINE

(Canadian dollars per kilogram)

SOURCES	1978	1979	1980	1981	1982	1983	January to June 1984
Germany, West	1.21	1.44	2.05	1.75	1.67	1.51	1.71
Portugal	.94	1.24	1.83	1.72	1.47	1.54	1.42
Brazil	—*	—*	1.28	1.88	1.57	1.19	1.24
United States	.96	1.27	1.89	2.37	1.72	2.06	1.55
All Sources	1.05	1.32	1.92	1.72	1.61	1.43	1.48

* No imports.

SOURCE: Statistics Canada, Cat. 65-207.

Prices in 1982 and 1983 were declining more or less regularly and, during the first six months of 1984, they did not improve significantly. The price evolution over the past two and a half years has been dominated by the increasing value of the Canadian dollar relative to other currencies, except the U.S. dollar.

Table 5 gives the January average conversion rates of Portugese, Brazilian and German currencies to Canadian dollars for the years 1981 through 1984, and the rates for June 1984, these three countries representing the dominant sources of imports of synthetic baler twine. As seen, the conversion rates of these currencies have declined sharply since 1981, more particularly in the case of the escudo and the cruzeiro. Such a deterioration has had an important impact on the price of imported baler twine in terms of Canadian dollars.

Table 5

CONVERSION RATE TO
CANADIAN DOLLARS
(Monthly averages)

	January				June
	1981	1982	1983	1984	1984
Portugese escudo	.02326	.01795	.01317	.009196	.009234
Brazilian cruzeiro	.01768	.009112	.004658	.001244	.000795
German mark	.5935	.5200	.5142	.4442	.4760

SOURCE : Bank of Canada.

For example, if an arbitrary normal value of 1 000 escudos per kilogram of synthetic baler twine had been established for Portugal in January 1981, this would have converted to a value of $23.26 Canadian. This value would have declined to $17.95 in January 1982, to $13.17 in January 1983, and to $9.20 in January 1984, if no adjustments to normal values had been made.

Even more dramatically, a normal value of 1 000 cruzeiros per kilogram of Brazilian baler twine established in January 1981 would have equated to $17.68 Canadian at that time, but to only $1.24 Canadian in January 1984.

The high rates of inflation in Portugal and Brazil over the past three years have obviously been the main contributing factors in the depreciation of the escudo and the cruzeiro against the Canadian dollar.

The following Table 6 shows the percentage increase from the previous year in the consumer price index in Canada, the United States, West Germany, Portugal and Brazil for 1981, 1982, and 1983.

Table 6

CONSUMER PRICE INDEX (ALL ITEMS*)
(Percentage increase from previous year)

	Canada	U.S.A.	Germany W.	Portugal	Brazil
1981	12.5	10.4	5.9	20.0	100.0
1982	10.8	6.1	5.3	22.4	96.7
1983	5.9	3.2	3.0	25.5	133.4

* Portugal excludes rent.
SOURCE : U.N. Monthly Bulletin of Statistics.

Such steep price increases as those in Portugal and Brazil must have had a direct effect on the cost of producing baler twine in these exporting countries. This effect should have been taken into account in establishing the normal values of exported baler twine from these countries. The normal values established by Revenue Canada prior to January 1, 1984 (i.e. no monthly adjustment to compensate for high rates of inflation in those countries) soon became meaningless.

Such steep increases in the consumer price indices are also the main causes of the collapse of the Portugese and Brazilian exchange rates. If we take into account the differences in the consumer price index rises in Canada and in these countries, and if we compare them to the exchange rates, we find that no monetary manipulation of the exchange rates has taken place in either of these countries. Compared to the Canadian dollar the escudo a

9. Conclusions and recommendations

There is no doubt that the domestic synthetic baler twine industry is efficient and modern in its operations.

Synthetic baler twine production is not a labour intensive activity, and the domestic industry is as well placed as any other industry sector to meet international competition in the market in Canada, even though import duties do not apply to this product when used in agriculture.

Nevertheless, difficulties were experienced over the past several years by domestic producers of synthetic baler twine. These difficulties have been well documented not only to this Board but also to Revenue Canada, Customs and Excise; the Anti-dumping Tribunal; the Department of Finance; and the Department of Regional Industrial Expansion.

The evidence shows that the basic difficulties met by the industry can be summarized as follows:

1. Although the larger Canadian producer of baler twine has been producing synthetic monofilament baler twine for almost 20 years, it was not until 1981 that it added the production of fibrillated tape baler twine, imports of which had been taking place as far back as 1970 and had gained ready acceptance from agricultural users.

Consequently, not only did the major Canadian producer have to market its new fibrillated tape baler twine as a new entrant into the market, but it had to do so into a market which had been served nationally by imports for over 10 years as well as by the minor Canadian producer, on a regional basis, since 1975. In order to justify the capacity it had newly installed, the major producer had to capture a considerably larger market share than it had previously held with its monofilament baler twine. As a result, it had no alternative but to enter a price war against imported fibrillated tape baler twine.

2. Since there are only a handful of major buyers of baler twine in Canada, bidding for orders often resulted and still results in cut-rate prices set very late in season, i.e. after actual production of the goods. As a result, production and employment levels have been maintained and market share has been increased, but baler twine production sold at reduced prices has not been profitable.

3. In the last 30 months, price levels for synthetic baler twine in Canada have been adversely affected by two factors: normal values determined by Revenue Canada for imports from Portugal and Brazil failed to reflect the rapid inflationary process going on in these countries; and the Canadian dollar appreciated significantly against currencies other than the U.S. dollar.

However, since January 1984, the normal values determined by Revenue Canada for imports from Portugal and Brazil have been adjusted each month to reflect the recent historical pattern of inflation in those countries. As a consequence, there has not been the dilution in the effective level of protection provided by the Anti-dumping Act which had occurred prior to 1984.

The efficacy of this new method of establishing normal values was unknown at the time of the Board's announcement of its inquiry into this matter. In fact, it is still somewhat uncertain what effect this appraisal method will have on the Canadian baler twine market in the current buying season.

If the situation facing domestic synthetic baler twine producers does, in fact, improve, there would not appear to be any need for special measures of protection to be implemented.

Therefore, the Board intends to monitor the situation during the first six months of 1985 rather than recommend any special measures of protection at this time.

APPENDIX 1

TEXTILE AND CLOTHING BOARD
PUBLIC NOTICE OF INQUIRY
SYNTHETIC BALER AND BINDER TWINE

The Textile and Clothing Board has received from the Cordage Institute of Canada a notice of complaint pursuant to Section 8 of the Textile and Clothing Board Act alleging that the importation into Canada of synthetic baler and binder twine has caused and is threatening to cause serious injury to the production in Canada of these goods, and requesting that the Board conduct an inquiry into the said allegation.

The Board has agreed to act upon this request for an inquiry. Accordingly, the Board proposes:

(1) to undertake an inquiry and make a report to the Minister of Regional Industrial Expansion regarding the effects on Canadian production of imports of synthetic baler and binder twine;

(2) to examine any plans for adjustment in their operations which Canadian producers of such goods submit to the Board; and

(3) if it should be found that synthetic baler and binder twine is being imported at such prices, in such quantities and under such conditions as to cause or threaten serious injury to production in Canada, and that the plans submitted by Canadian producers are acceptable, to include in its report a recommendation as to whether, in the Board's opinion, special measures of protection should be implemented in respect of any such goods.

The Board requests all interested parties to submit briefs relating to this inquiry not later than April 24, 1984. Ten copies of such briefs should be supplied. The Board will not release copies of such briefs and the confidentiality of confidential material contained in them will be maintained. Those submitting briefs are free to make them public if they wish.

Each Canadian producer who wishes to associate himself with the notice of complaint filed by the Cordage Institute of Canada will be expected to file with the Board a plan describing the adjustments he proposes to make in his operations in order to increase his ability to meet international competition in the market in Canada.

Hearings relating to this inquiry, if required, will be held in early May 1984. Specific dates and venues for these hearings will then be announced later. At any such hearings, supplementary presentations or arguments will be accepted by the Board from organizations or persons who will have submitted briefs before April 24, 1984, and have given notice of their wish to make supplementary oral presentations. Hearings will be in public if, in the opinion of the Board, the nature of the information to be disclosed so permits.

All correspondence and briefs regarding this inquiry should be addressed to the Secretary, Textile and Clothing Board, Floor 01 West, C.D. Howe Building, 235 Queen Street, Ottawa, Ontario, K1A 0H5 (Telephone 593-6336).

Ottawa, Ontario
March 23, 1984

APPENDIX 2

FIRMS AND ORGANIZATIONS
WHICH PRESENTED BRIEFS TO THE BOARD
AND APPEARED AT HEARINGS OF THE BOARD

	Brief	Hearing
- Agritwines Limited (National Cordage Company)	x	x
- Canadian Federation of Agriculture	x	
- Cordage Institute of Canada	x	x (public)
- Cotesi-Companhia de Texteis Sinteticos S.A.R.L.	x	
- Guelph Twines Limited	x	x
- Hoyle Agencies Limited	x	x
- Interprovincial Cooperative Limited	x	x
- Joseph Cipelli Commodities Limited	x	x
- Poli-Twine, Division of Niagara Structural Steel (St. Catharines) Limited	x	x
- Portuguese Government Trade Office and Portuguese Textile Manufacturers Association	x	x
- Quintas & Quintas S.A.R.L.	x	
- Scandan Inc.	x	x
- Shell Canada Chemical Company	x	x
- United Farmers of Alberta Co-Operative Limited	x	x
- United Grain Growers Limited	x	x

FICELLES SYNTHETIQUES D'EMBALLAGE ET D'ENGERBAGE

Un rapport au ministre de l'Expansion industrielle regionale

Canada

Government of Canada | Gouvernement du Canada
Textile and Clothing Board | Commission du textile et du vêtement
Ottawa, Canada
K1A 0H5

le 14 novembre 1984

L'honorable Sinclair Stevens, député
Ministre de l'Expansion industrielle régionale
Ottawa (Ontario)
K1A 0H5

Monsieur le Ministre,

Conformément à l'article 9 de la Loi sur la Commission du textile et du vêtement une enquête a été effectuée par la Commission concernant les effets sur la production canadienne des importations de ficelles synthétiques d'emballage et d'engerbage.

Nous avons maintenant l'honneur et le plaisir de vous soumettre notre rapport de cette enquête. Il contient un aperçu de la situation du secteur d'industrie en question, ainsi que nos conclusions et recommandations concernant les importations de ces produits.

Si tel était votre désir et selon vos convenances, la Commission est à votre disposition pour vous fournir des renseignements ou explications supplémentaires.

Veuillez recevoir, Monsieur le Ministre, l'expression de notre haute considération.

Jacques St-Laurent
membre

Otto E. Thur
président

Canada

COMMISSION DU TEXTILE ET DU VÊTEMENT

RAPPORT SUR UNE ENQUÊTE RELATIVE AUX FICELLES D'EMBALLAGE ET D'ENGERBAGE

Ottawa, Canada
le 14 novembre, 1984

TABLE DES MATIÈRES

		Page
1.	Le mandat et les procédures	1
2.	Le produit faisant l'objet d'une enquête	3
3.	Les producteurs canadiens	5
4.	Le marché canadien	8
5.	Les canaux de distribution et la détermination des prix	10
6.	Les importations	12
7.	Les mesures antidumping	13
8.	Les prix et les taux de change	14
9.	Conclusions et recommandations	18
	Annexe 1 - Avis d'enquête - ficelles synthétiques d'emballage et d'engerbage	21
	Annexe 2 - Entreprises et organisations qui ont présenté des mémoires à la Commission et qui ont été entendues lors des audiences de la Commission	23

1. Le mandat et les procédures

Le 15 mars 1984, la Commission du textile et du vêtement recevait un avis de plainte de l'Institut de cordage du Canada alléguant que l'importation au Canada de ficelles synthétiques d'emballage et d'engerbage causait et menaçait de causer un préjudice sérieux à la production de ces articles au Canada, et demandant à la Commission d'effectuer une enquête sur ladite allégation.

La Commission accéda à cette demande et, le 23 mars 1984, annonça qu'elle entreprenait une enquête sur les conséquences des importations de ficelles synthétiques d'emballage et d'engerbage sur la production au Canada.

Dans l'avis d'enquête publié dans la Gazette du Canada du 24 mars 1984(1), la Commission invita tous les intéressés à lui soumettre, au plus tard le 24 avril 1984, des mémoires contenant leurs opinions et leurs commentaires sur le sujet de l'enquête. Plus particulièrement, la Commission demanda aux producteurs canadiens de ficelles synthétiques d'emballage et d'engerbage de lui présenter des projets décrivant les changements qu'ils entendaient apporter à leurs opérations afin d'accroître leur capacité à soutenir la concurrence internationale sur le marché canadien. La Commission annonça aussi dans l'avis qu'elle tiendrait des audiences afin d'obtenir des explications et commentaires supplémentaires de ceux qui présenteraient ou s'associeraient à la présentation d'un mémoire.

---

(1) Voir annexe 1.

Des copies de l'avis furent distribuées aux médias d'information et aux entreprises, groupes et personnes intéressés, y compris les principales associations et autres organisations professionnelles. Les ministères intéressés du gouvernement furent aussi informés de la tenue de cette enquête.

Dans l'ensemble, la Commission a reçu 15 mémoires en rapport avec l'enquête. Ces mémoires furent présentés par des organisations représentant les producteurs de ficelles d'emballage et d'engerbage ainsi que leurs clients dans le secteur agricole, par des importateurs, par des exportateurs vers le Canada, et par le plus important des deux fournisseurs canadiens de matière première aux producteurs canadiens de ficelles d'emballage et d'engerbage.

Parmi les organismes présentant ou appuyant la présentation d'un mémoire, un seul demanda une audience publique, 11 demandèrent à être entendus en séances privées, et les trois autres ne demandèrent pas à être entendus. Les audiences de la Commision eurent lieu à Toronto, Calgary et Ottawa au cours du mois de mai 1984. L'annexe 2 donne la liste de ceux qui parurent devant la Commission lors de ces audiences.

En plus d'obtenir des renseignements dans les mémoires et lors des audiences, la Commission et son personnel ont procédé à des travaux de recherche supplémentaires sur certains aspects du secteur manufacturier en question et ont visité les usines des deux producteurs canadiens. Le Bureau de l'adaptation industrielle du ministère de l'Expansion industrielle régionale a fait parvenir à la Commission une étude détaillée du secteur des ficelles synthétiques d'emballage et d'engerbage. D'autres renseignements ont été fournis par Revenu Canada, Douanes et Accise.

La Commission mentionnait dans son avis d'enquête que cette dernière porterait sur les ficelles synthétiques d'emballage de même que celles d'engerbage. Cependant, puisqu'au Canada on ne fabrique ni n'importe des ficelles synthétiques d'engerbage, et que ce genre de

ficelle faite de fibre naturelle (sisal) n'est pas produit non plus au Canada, quoiqu'une petite quantité soit importée, la Commission n'a fait porter son enquête que sur la ficelle d'emballage.

2. Le produit faisant l'objet d'une enquête

A l'origine, toute la ficelle d'emballage était faite de fibres naturelles importées et transformées en ficelle au Canada. Présentement on ne fabrique au Canada que de la ficelle synthétique (polypropylène) d'emballage alors que la ficelle naturelle (sisal) d'emballage est importée.

La ficelle d'emballage de sisal compte encore pour environ la moitié de la consommation totale de ficelle d'emballage au Canada. La ficelle synthétique d'emballage est plus populaire dans l'Ouest canadien (60 pour cent synthétique contre 40 pour cent sisal) que dans l'Est (35 pour cent synthétique contre 65 pour cent sisal). Cette préférence pour la ficelle synthétique dans l'Ouest est attribuable à la tendance pour l'entreposage à l'extérieur et à la résistance plus grande du polypropylène à la détérioration.

La ficelle d'emballage est utilisée par les fermiers pour attacher les balles de foin et de paille. L'emballage est une opération mécanique qui consiste à entasser le matériel dans une presse à emballer et à le former en balles carrées ou rondes. Quand la presse à emballer forme des balles carrées la ficelle est attachée et nouée. Une presse à emballer qui produit des balles rondes enroule la ficelle autour du foin ou de la paille sans y faire de noeud. Les balles rondes pèsent normalement de 800 à 2 000 livres et sont entreposées à l'extérieur. Les balles carrées pèsent normalement de 35 à 100 livres et sont entreposées à l'intérieur.

La ficelle synthétique d'emballage est habituellement vendue en longueur de 7 200, 9 000 et 10 000 pieds pour les presses à balles carrées, et de 16 000 à 20 000 pieds pour les presses à balles rondes. Le poids d'une balle de ficelle peut varier de 16 à 22 livres, mais la norme est de 18 livres (8,16 kilogrammes) pour les presses à balles carrées, et de 16 livres (7,26 kilogrammes) pour les presses à balles rondes. La ficelle utilisée pour les balles carrées est plus épaisse et sa longueur est moindre par balle que celle utilisée pour les balles rondes parce que, pour les balles carrées, la ficelle doit être plus forte pour résister au procédé de nouage et à la manutention des balles. La ficelle utilisée pour les balles rondes est tout simplement enroulée autour du foin ou de la paille sans subir de tension, soit par nouage ou par la manutention des balles.

La ficelle synthétique d'emballage est fabriquée de polypropylène, une résine synthétique provenant du pétrole ou du gaz naturel. La matière première est introduite dans une machine d'extrusion sous forme de granules de polypropylène qui sont fondues, combinées avec certains additifs, pour ensuite être formées en un produit fini.

Il y a deux méthodes principales de produire des ficelles synthétiques d'emballage. La méthode du monofilament consiste à grouper ensemble plusieurs monofilaments ronds de polypropylène autour desquels on enroule un brin de polypropylène pour les retenir ensemble. La méthode du ruban ou du film fibrillé commence par l'extrusion d'un mince ruban ou film de polypropylène. Ce ruban ou film est ensuite découpé en bandes étroites qui sont ensuite étirées et retordues pour en faire une ficelle. Le dernier procédé de chaque méthode consiste à enrouler la ficelle en boule et empaqueter deux boules dans une boîte de carton elle-même appelée balle.

Le principal élément de coût dans la production de ficelle synthétique d'emballage est la résine de polypropylène qui compte pour approximativement 60 pour cent du coût total de fabrication. Cette résine est fabriquée au Canada par deux producteurs. Une certaine quantité de résine importée est aussi disponible, mais celle-ci est assujettie à un droit de douane de 9,7 pour cent. Il y a normalement une première

qualité de polypropylène, mais il y en a aussi une deuxième qui ne satisfait pas entièrement aux spécifications de la première qualité, et qui est vendue comme seconde qualité (wide spec). Cette dernière est moins coûteuse que le polypropylène de première qualité, mais, parce qu'elle est produite plutôt accidentellement, les quantités disponibles sur le marché sont fort variables.

3. Les producteurs canadiens

Jusqu'au début des années 1970 le Canada possédait une industrie florissante de ficelle d'emballage de sisal. La fibre de sisal était importée et transformée en ficelle par quatre entreprises importantes - International Harvester Company of Canada Limited, Plymouth Cordage Company of Canada Limited, Brantford Cordage Company Limited, et Doon Twines Limited. En 1972, trois de ces entreprises avaient déjà cessé leurs opérations, ayant été incapables de soutenir la concurrence d'un produit importé à plus bas prix. Doon Twines, le plus petit des quatre producteurs, parvint à survivre grâce à sa gamme diversifiée de produits et à une dépendance moindre des revenus provenant de la ficelle d'emballage. Néanmoins, cette entreprise fusionna en 1979 avec celle de Canada Western Cordage, et leurs installations de production furent centralisées à l'usine de Kitchener de Doon Twines, sous le nouveau nom de Canada Cordage Inc. Cette entreprise a cessé depuis la production de ficelle d'emballage de sisal.

La ficelle d'emballage faite de matériel synthétique fut fabriquée au Canada pour la première fois vers le milieu des années 1960, quand Poli-Twine Corporation Limited entreprit la production de ficelle d'emballage de monofilament à Saskatoon, en Saskatchewan. Imperial Oil Limited acheta les opérations de Poli-Twine en 1968, installa une nouvelle

usine à Belleville, Ontario, en 1974, et amalgama l'usine de la Saskatchewan à celle de Belleville en 1977. Tout au cours de cette période et jusqu'en 1981, Poli-Twine ne produisit et ne mit en marché que de la ficelle de monofilament. Les presses à emballer d'il y a vingt ans étaient agencées pour utiliser la ficelle d'emballage de sisal, mais pour utiliser efficacement la ficelle d'emballage de monofilament, plus lisse et plus fine, il fallait modifier le mécanisme de nouage de la ficelle. On produisit par la suite des presses à emballer avec un mécanisme de nouage adapté à la fois à la ficelle de sisal et à la ficelle de monofilament. Malgré cela, les difficultés que connurent les fermiers qui essayèrent, il y a vingt ans, d'utiliser la ficelle d'emballage de monofilament causent encore aujourd'hui des problèmes de mise en marché, quoique cette ficelle de monofilament soit mieux acceptée aujourd'hui, surtout quand elle est utilisée pour des balles rondes.

La ficelle d'emballage importée faite de ruban fibrillé fit sa première apparition au Canada en 1970. Ce nouveau genre de ficelle fut accepté plus rapidement que la ficelle de monofilament parce qu'elle était moins ferme que cette dernière, ressemblait plus à la ficelle de sisal, et ne causait pas de difficultés au nouage comme c'était le cas de la ficelle d'emballage de monofilament. Cependant, ce n'est qu'en 1981 que Poli-Twine ajouta à sa capacité de production pour fabriquer la ficelle d'emballage de ruban fibrillé. Poli-Twine expédie maintenant sa ficelle d'emballage à des clients partout au Canada, les deux tiers de ses expéditions allant dans l'Ouest canadien. En avril 1984, Poli-Twine fut achetée d'Imperial Oil par Niagara Structural Steel (St. Catharines) Limited.

Guelph Twines Limited, localisée à Guelph, Ontario, fut incorporée en 1972 et commença ses opérations par la fabrication de ficelles industrielles et commerciales. Cette entreprise agrandit ses installations en 1975 pour y ajouter la production de ficelle d'emballage de ruban fibrillé. Présentement, cette entreprise fournit le marché local dans un rayon de 150 milles de Guelph, et expédie une partie de sa production sous une marque de commerce privée à un distributeur au Québec.

En plus de la ficelle d'emballage, Poli-Twine et Guelph Twines fabriquent aussi d'autres produits. Ceux-ci comprennent des ficelles d'empaquetage pour usage commercial et industriel; des cordes de rembourrage en papier et en polypropylène pour l'industrie des fils métalliques et des câbles; et des cordes retordues, pour les marchés industriels et de détail.

L'emploi dans ces deux entreprises a varié depuis 1980 comme on le voit dans le tableau suivant :

Tableau 1

EMPLOI TOTAL AU 31 DÉCEMBRE

(Nombre d'employés)

	1980	1981	1982	1983
Ficelle d'emballage	80	65	56	81
Autres produits	61	60	58	58
TOTAL	141	125	114	139

SOURCE : Ministère de l'Expansion industrielle régionale.

À l'exception de 1982, l'emploi à la production de ficelle d'emballage représentait plus de 50 pour cent de l'emploi total dans les deux entreprises produisant des ficelles synthétiques d'emballage au Canada. En conséquence, même si la ficelle d'emballage n'est pas le seul produit de ces deux entreprises, elle en est un produit important à cause des quantités produites et de sa contribution à l'absorption des frais généraux.

4. Le marché canadien

Le marché canadien de ficelle d'emballage, exprimé en nombre de balles, ne peut être qu'une estimation parce que les livraisons domestiques et les importations sont enregistrées en unités de poids. On a déjà mentionné que la ficelle synthétique d'emballage est livrée sous forme d'empaquetages de différents poids, les normes de 8,16 et 7,26 kilogrammes étant respectivement utilisées pour les ficelles à balles carrées et à balles rondes. Par contre, la ficelle d'emballage de sisal est empaquetée normalement en balles de 18,14 kilogrammes pour les balles carrées comme pour les rondes, soit un peu plus du double du poids d'une balle de ficelle synthétique. Comme pour cette dernière, la ficelle de sisal pour balles rondes est plus fine et il y en a donc plus dans une balle que la ficelle de sisal pour balles carrées.

Alors que le marché total des ficelles d'emballage tendait à baisser tout au long de la période allant de 1978 jusqu'en 1983, la demande pour la ficelle synthétique d'emballage est demeurée relativement stable. La part du marché canadien apparent détenue par l'industrie domestique a augmenté de 12 pour cent qu'elle était en 1978 à 34 pour cent en 1983. Il faut en conclure que la baisse du marché canadien apparent a été absorbée par la ficelle d'emballage de sisal.

MARCHÉ CANADIEN APPARENT
FICELLE D'EMBALLAGE
(en milliers de balles)

	1978	1979	1980	1981	1982	1983
Livraisons domestiques (synthétique)	152,9	294,2	370,7	387,0	324,8	530,8
Importations (synthétique)	305,9	464,9	418,7	384,0	302,7	251,6
Marché apparent (synthétique)	458,8	759,1	789,4	771,0	627,5	782,4
Importations (sisal)	733,9	1 119,6	987,6	989,6	738,2	787,3
Marché canadien apparent total	1 192,7	1 878,7	1 777,0	1 760,6	1 365,7	1 569,7
Pourcentage de provenance domestique	13	16	21	22	24	34
Pourcentage importé	87	84	79	78	76	66

SOURCE : Estimations de la Commission du textile et du vêtement, selon les chiffres en kilogrammes des livraisons et des importations.

Malgré tout, la ficelle d'emballage importée, naturelle ou synthétique, compte encore pour les deux tiers du marché apparent total. Ce niveau élevé de pénétration de la ficelle d'emballage importée peut être attribué en partie au fait qu'au Canada il n'y a pas de droits de douanes sur les importations de ficelle d'emballage agricole de fibre naturelle ou synthétique. C'est une situation très différente de celle qui prévaut aux États-Unis et dans la C.E.E. où les ficelles synthétiques sont assujetties à des droits de douanes. Aux États-Unis, les droits de douanes prélevés sur la ficelle synthétique de monofilament sont de 6 cents la livre plus 11,5 pour cent ad valorem, alors que les droits sur la ficelle d'emballage de ruban fibrillé sont de 6,5 pour cent en provenance de pays industrialisés, et que celle provenant de pays jouissant du Tarif préférentiel général entre en franchise. La ficelle synthétique d'emballage importée dans la C.E.E. est assujettie à des droits de douane de 12,5 pour cent ad valorem.

Les producteurs canadiens de ficelle synthétique d'emballage n'ont pas tenté de pénétrer le marché américain de la ficelle d'emballage et se sont plutôt employés à améliorer leur position sur le marché domestique. Cette situation n'est pas surprenante, vu le niveau élevé de pénétration des importations au Canada, et l'existence d'un tarif douanier américain sur les importations de ficelle synthétique d'emballage. Par ailleurs, les prix plus élevés ayant cours présentement sur le marché américain de la ficelle synthétique d'emballage et la valeur décroissante du dollar canadien par rapport à celle du dollar américain devraient ensemble rendre l'option exportation plus attrayante pour les producteurs canadiens que par le passé.

5. Les canaux de distribution et la détermination des prix

Le marché canadien de la ficelle d'emballage ne compte qu'environ deux douzaines de participants importants engagés dans l'achat, la fabrication et l'importation de ficelles d'emballage naturelles et synthétiques. En plus des deux producteurs canadiens de ficelle synthétique d'emballage, il y a une demi-douzaine de grands importateurs de ficelles d'emballage synthétiques et de sisal, et environ 18 à 20 distributeurs. Parmi ces distributeurs, pour la plupart des coopératives d'achat agricoles, une demi-douzaine des plus importantes contrôle environ 90 pour cent du marché des ficelles d'emballage au Canada, une seule d'entre elles contrôlant environ 50 pour cent du marché.

En plus de ces distributeurs importants, il existe un marché secondaire au niveau du détail où des quantités relativement petites de ficelle d'emballage sont vendues directement à un grand nombre de détaillants indépendants.

Le monopsone découlant de cette concentration du pouvoir d'achat dans les mains d'une petit nombre de coopératives impose des pressions énormes sur les producteurs canadiens de ficelle d'emballage qui doivent réussir à obtenir des commandes de ces acheteurs.

S'ils ne réussissent pas à le faire ils s'éliminent effectivement comme fournisseurs du marché canadien de la ficelle d'emballage. A cette pression s'ajoute celle de deux autres facteurs. Premièrement, alors que les producteurs canadiens de ficelle d'emballage commencent à accumuler des stocks en septembre de chaque année, les demandes de soumissions ne sont faites par les coopératives qu'au mois de février de l'année suivante, alors qu'auparavant ces soumissions avaient coutume de débuter au cours de l'automne, c'est-à-dire avant que les producteurs n'aient accumulé des stocks importants. Présentement, cependant, parce que la production a débuté six mois avant la demande de soumissions, de sérieuses pertes financières seraient enregistrées si les commandes ne venaient pas. Deuxièmement, parce que les demandes de soumissions sont faites beaucoup plus tard que dans le passé, les délais disponibles aux importateurs pour placer leurs commandes auprès des fournisseurs étrangers et assurer des livraisons à temps, ont été sérieusement écourtés. Pour ces deux raisons (pressions sur les producteurs concernant les stocks, et délais de livraison pour les importateurs), les grandes coopératives disposent d'un pouvoir important de marchandage. Dans l'espace de quelques semaines seulement, offres et contre-offres sont faites par les producteurs et les importateurs jusqu'à ce que l'un des deux abandonne, laissant aux acheteurs des principales coopératives tout le bénéfice de cette guerre de prix.

Cette méthode d'établir le prix du marché a pour résultat que le soumissionnaire " gagnant " constate habituellement qu'il doit accepter de vendre à un prix beaucoup plus bas que sa première offre, lequel prix, dans le cas des producteurs domestiques, peut être plus bas que leurs coûts de production et de mise en marché. Alors que l'importateur peut se retirer de la procedure de soumission dès que le prix devient pour lui non rentable, le producteur domestique de ficelle d'emballage n'a pas cette liberté. Quelle que soit la perte qu'il doit accuser s'il veut vendre son produit, elle sera moins grande que s'il ne le vend pas du tout.

Lorsque les commandes ont été placées, les livraisons de ficelle se font au printemps et à l'été, et les fermiers l'utilisent au cours de l'été et au début de l'automne.

6. Les importations

Les importations de ficelle synthétique d'emballage proviennent principalement de l'Allemagne de l'Ouest, du Brésil et du Portugal. L'Allemagne de l'Ouest et le Portugal exportent au Canada depuis des années, mais ce n'est qu'en 1980 que le Brésil commença à fournir ce marché. Ce dernier pays n'exporta que de faibles quantités jusqu'en 1982, déplaçant alors le Portugal comme principal fournisseur. Ces trois pays se partagèrent des parts relativement égales du marché d'importation en 1983, le Brésil expédiant un nombre de balles un peu moindre que l'Allemagne de l'Ouest et le Portugal. Le tableau 3 qui suit présente, en milliers de balles, les principales sources des importations pour la période de 1978 à 1983.

Tableau 3

IMPORTATIONS PAR PAYS,
FICELLE D'EMBALLAGE SYNTHÉTIQUE
(en milliers de balles)

	1978	1979	1980	1981	1982	1983
Allemagne de l'Ouest	104	171	164	94	105	88
Portugal	60	80	138	147	29	87
Brésil	0	0	6	16	150	73
États-Unis	79	161	87	17	9	4
Royaume-Uni	0	0	0	33	0	0
Autres pays	63	53	24	77	10	0
Total	306	465	419	384	303	252

SOURCE : Estimations de la Commission du textile et du vêtement selon les données de Statistique Canada, nº de cat. 65-207.

La baisse abrupte des importations en provenance du Portugal en 1982 et du Brésil en 1983 est probablement attribuable à l'incertitude résultant des déterminations préliminaires de dumping annoncées par Revenu Canada en novembre 1981 et novembre 1982 respectivement.

7. Les mesures antidumping

Toute détermination préliminaire de dumping par Revenu Canada est accompagnée d'une détermination de la " valeur normale " des produits en question. On entend par valeur normale le prix auquel l'exportateur de marchandises à l'étranger vend librement les mêmes marchandises pour la consommation domestique. Revenu Canada établit, séparément pour chaque exportateur, des valeurs normales en monnaie du pays exportateur. Ces valeurs demeurent en vigueur jusqu'à ce qu'elles soient révisées.

Dans le cas des ficelles synthétiques d'emballage importées du Portugal, des valeurs normales pour les exportateurs furent établies de façon préliminaire en novembre 1981. Ces valeurs furent maintenues en vigueur jusqu'à ce qu'une détermination finale de dumping, faisant suite à la constatation de préjudice par le Tribunal antidumping, mène à l'établissement de nouvelles valeurs normales en mai 1982. Ces nouvelles valeurs normales demeurèrent en vigueur jusqu'à ce que Revenu Canada annonce des valeurs normales révisées en novembre 1982. Ces dernières furent maintenues en place jusqu'à ce que d'autres valeurs révisées soient annoncées et prennent effet le 1er janvier 1984.

Dans le cas des importations de ficelle synthétique d'emballage en provenance du Brésil, les valeurs normales furent établies de façon préliminaires en novembre 1982. Après la détermination de préjudice par le Tribunal antidumping en février 1983, on n'a pas établi de nouvelles valeurs normales parce qu'il n'y avait pas eu d'importations au cours des six mois précédents. Comme dans le cas du Portugal des valeurs normales révisées furent mises en vigueur à partir du 1er janvier 1984

Habituellement, l'établissement de valeurs normales pour les importations a pour effet de faire monter la valeur pour fins de douane

des marchandises sous-évaluées au niveau de ces valeurs normales. Dans le cas présent, à cause de l'inflation rapide au Portugal et au Brésil, les augmentations des coûts domestiques dans les pays exportateurs eurent pour résultat que les valeurs normales établies furent dépassées dans l'espace de quelques semaines. Des témoignages devant la Commission ont fait ressortir que les exportateurs ne pouvaient se permettre de vendre la ficelle d'emballage à des prix aussi bas que les valeurs normales établies dans leurs propres monnaies leur auraient permis de le faire.

Dans ces circonstances, la législation antidumping canadienne s'est révélée inefficace. En dépit des constatations de dumping par Revenu Canada et de préjudice par le Tribunal antidumping causés par les importations de ficelle synthétique d'emballage provenant du Portugal et du Brésil, les prix des importations exprimés en dollars canadiens ont en fait baissé au lieu d'augmenter. Le fait que les quantités importées ont également baissé n'a pas amoindri les pressions qu'exercent les prix des ficelles d'emballage importées. Ce sont les prix des importations qui entrent au pays, peu importe en quelles quantités, qui déterminent les prix auxquels les producteurs canadiens doivent s'ajuster. Un comportement aussi aberrant des prix est le résultat des effets conjugués de valeurs normales non ajustées pour tenir compte de l'inflation, et de taux de change de monnaies nationales se dépréciant rapidement.

Ce n'est que le 1er janvier 1984, lors de l'établissement de nouvelles valeurs normales pour le Portugal et le Brésil, que Revenu Canada décréta que ces valeurs seraient ajustées mensuellement, pour chaque pays, d'un pourcentage calculé en fonction du taux mensuel moyen d'inflation dans chaque pays au cours des douze mois précédents. Vers la fin de 1984 de nouvelles valeurs normales seront établies, de même que le pourcentage d'augmentation mensuelle qui sera appliqué aux valeurs pour chaque pays en 1985.

8. Les prix et les taux de change

Le tableau 4 donne les valeurs pour fins de douane d'un kilogramme de ficelle synthétique d'emballage importée de diverses sources, et la valeur moyenne des importations de toutes provenances, au cours de la période de 1978 à 1984.

Tableau 4

VALEURS POUR FINS DE DOUANES
FICELLE SYNTHÉTIQUE D'EMBALLAGE
(en dollars canadiens par kilogramme)

	1978	1979	1980	1981	1982	1983	Janvier à juin 1984
Allemagne de l'Ouest	1,21	1,44	2,05	1,75	1,67	1,51	1,71
Portugal	,94	1,24	1,83	1,72	1,47	1,54	1,42
Brésil	-*	-*	1,28	1,88	1,57	1,19	1,24
États-Unis	,96	1,27	1,89	2,37	1,72	2,06	1,55
Toutes les sources	1,05	1,32	1,92	1,72	1,61	1,43	1,48

* Aucune importation.
SOURCE : Statistique Canada, nº de cat. 65-207.

En 1982 et 1983 les prix connurent une baisse plus ou moins régulière, et les six premiers mois de 1984 n'apportèrent pas d'amélioration appréciable. L'évolution des prix au cours des deux dernières années et demie a été dominée par la valeur croissante du dollar canadien relativement aux autre devises, à l'exception du dollar américain.

Le tableau 5 présente les taux moyens de change des monnaies portugaise, brésilienne et allemande en dollars canadiens au mois de janvier des années 1981 à 1984, et les taux pour juin 1984, les trois pays en question étant les principales sources d'importations de ficelle synthétique d'emballage. Comme on peut le constater, les taux de change de ces devises ont connu une baisse marquée depuis 1981. C'est le cas plus particulièrement de l'escudo et du cruzeiro. Une telle détérioration a exercé une influence majeure sur les prix en dollars canadiens des ficelles d'emballage importées.

Tableau 5

TAUX DE CHANGE EN DOLLARS CANADIENS
(moyennes mensuelles)

	Janvier				Juin
	1981	1982	1983	1984	1984
Escudo portugais	,02326	,01795	,01317	,009196	,009234
Cruzeiro brésilien	,01768	,009112	,004658	,001244	,000795
Mark allemand	,5935	,5200	,5142	,4442	,4760

SOURCE : Banque du Canada.

Par exemple, si une valeur normale arbitraire de 1 000 escudos le kilogramme de ficelle synthétique d'emballage avait été établie pour le Portugal en janvier 1981, cette valeur aurait été l'équivalent de 23,26$ canadiens. Advenant qu'aucun ajustement des valeurs normales n'ait été fait, cette valeur aurait décliné à 17,95$ en janvier 1982, 13,17$ en janvier 1983 et 9,20$ en janvier 1984.

De façon encore plus frappante, une valeur normale de 1 000 cruzeiros le kilogramme de ficelle d'emballage brésilienne, établie en janvier 1981, aurait correspondu à 17,68$ canadiens à ce temps-là, mais à seulement 1,24$ canadien en janvier 1984.

Les taux élevés d'inflation au Portugal et au Brésil au cours des trois dernières années ont évidemment été les principaux facteurs qui ont contribué à la dépréciation de l'escudo et du cruzeiro par rapport au dollar canadien.

Le tableau 6 montre le pourcentage d'augmentation comparativement à l'année précédente de l'indice des prix aux consommateurs au Canada, aux États-Unis, en Allemagne de l'Ouest, au Portugal et au Brésil pour les années 1981, 1982 et 1983.

Tableau 6

INDICE DES PRIX AUX CONSOMMATEURS (indice général*)
(pourcentage d'augmentation comparativement à l'année précédente)

	Canada	États-Unis	Allemagne de l'Ouest	Portugal	Brésil
1981	12,5	10,4	5,9	20,0	100,0
1982	10,8	6,1	5,3	22,4	96,7
1983	5,9	3,2	3,0	25,5	133,4

* Le Portugal exclut les loyers.

SOURCE : Bulletin statistique mensuel des Nations unies.

L'augmentation marquée des prix que le Portugal et le Brésil ont connue a dû se répercuter directement sur les coûts de production de la ficelle d'emballage dans ces pays exportateurs. Il aurait fallu tenir compte de ces effets lors de l'établissement des valeurs normales de la ficelle d'emballage exportée de ces pays. Les valeurs normales établies par Revenu Canada avant le 1er janvier 1984 (c'est-à-dire sans ajustement mensuel pour compenser les taux élevés d'inflation dans ces pays) devinrent rapidement inefficaces.

Ces augmentations marquées des indices des prix aux consommateurs sont aussi la cause de l'effondrement des taux de change portugais et brésiliens. Si l'on tient compte des différences dans l'augmentation des indices des prix aux consommateurs au Canada et dans ces pays, et si celles-ci sont comparées aux changements dans les taux de change, on peut constater qu'il n'y a pas eu de manipulation monétaire des taux de change dans l'un ou l'autre de ces deux pays. Par rapport au dollar canadien, les taux de change de l'escudo et du cruzeiro ont été dépréciés de 20 à 25 pour cent au-delà de ce que les différences des indices des prix aux consommateurs indiquaient. Ceci est dans l'ordre de grandeur de la dépréciation du mark allemand.

9. Conclusions et recommandations

Il n'y a pas de doute que l'industrie domestique de la ficelle synthétique d'emballage est moderne et efficace dans ses opérations.

La production de ficelle synthétique d'emballage n'est pas une activité à forte densité de main-d'oeuvre, et l'industrie domestique est en tout aussi bonne posture que n'importe lequel autre secteur d'industrie pour faire face à la concurrence internationale au Canada, même si aucun droit de douane ne s'applique à ce produit lorsqu'il est utilisé pour fins agricoles.

Néanmoins, les producteurs domestiques de ficelle synthétique d'emballage ont connu des difficultés au cours des dernières années. Ces difficultés ont été largement démontrées non seulement à cette Commission mais aussi à Revenu Canada, Douanes et Accise, au Tribunal antidumping, au ministère des Finances et au ministère de l'Expansion industrielle régionale.

La preuve présentée montre que les difficultés fondamentales auxquelles l'industrie doit faire face peuvent se résumer comme suit :

1. Alors que le principal producteur canadien de ficelle d'emballage produit depuis déjà près de vingt ans une ficelle d'emballage de monofilament, ce n'est qu'en 1981 qu'il a ajouté à sa production celle de la ficelle d'emballage de ruban fibrillé qu'on importait depuis 1970, et qui était facilement acceptée par les agriculteurs.

En conséquence, le principal producteur canadien s'est vu dans l'obligation d'offrir en 1981 sa nouvelle ficelle d'emballage de ruban fibrillé sur un marché déjà bien desservi à l'échelle nationale depuis

plus de dix ans par les importations, et depuis 1975, sur une base régionale, par l'autre producteur canadien. Afin de justifier sa capacité de production nouvellement installée, le producteur principal devait s'accaparer une part du marché beaucoup plus grande que celle qu'il détenait jusque-là avec sa ficelle d'emballage de monofilament. Il n'avait donc d'autre choix que de se livrer à une guerre de prix contre les importations de ficelle d'emballage de ruban fibrillé.

2. Puisqu'au Canada il n'y a seulement qu'une poignée d'acheteurs importants de ficelle d'emballage, les soumissions pour obtenir des commandes avaient souvent et ont encore pour résultat des prix très bas, acceptés très tard dans la saison, c'est-à-dire après que la production des marchandises soit terminée. En conséquence, les niveaux de production et d'emploi ont été maintenus, mais la production de ficelle d'emballage vendue à des prix réduits n'a pas été rentable.

3. Au cours des trente derniers mois, les niveaux de prix de la ficelle synthétique d'emballage au Canada ont été touchés défavorablement pour deux raisons : d'abord, les valeurs normales établies par Revenu Canada pour les importations provenant du Portugal et du Brésil n'ont pas tenu compte de la poussée inflationniste rapide dans ces deux pays, ensuite, parce que le dollar canadien a connu une hausse appréciable sur le marché des changes, comparativement aux devises autres que le dollar américain.

Cependant, depuis janvier 1984, les valeurs normales établies par Revenu Canada pour les importations provenant du Portugal et du Brésil sont ajustées chaque mois afin de refléter les tendances récentes de l'inflation dans ces pays. En conséquence, il n'y a pas eu d'affaiblissement de la protection effective accordée par la Loi Anti-dumping, comme ce fut le cas avant 1984.

L'efficacité de cette nouvelle méthode d'établir les valeurs normales n'était pas connue au moment de l'annonce par la Commission de son enquête sur le sujet. En fait, il n'est pas encore possible de déterminer quel effet cette méthode d'évaluation aura sur le marché canadien de la ficelle synthétique d'emballage au cours de la présente saison d'achat.

Si la situation à laquelle doivent faire face les producteurs canadiens de ficelle synthétique d'emballage s'améliorait, il n'y aurait vraisemblablement aucune nécessité d'appliquer des mesures spéciales de protection.

En conséquence, la Commission a l'intention de surveiller la situation au cours des six premiers mois de 1985, plutôt que de recommander maintenant des mesures spéciales de protection.

ANNEXE 1

COMMISSION DU TEXTILE ET DU VÊTEMENT

AVIS D'ENQUÊTE

FICELLE SYNTHÉTIQUE D'EMBALLAGE ET D'ENGERBAGE

La Commission du textile et du vêtement a reçu de l'Institut de cordage du Canada un avis de plainte conformément à l'article 8 de la Loi sur la Commission du textile et du vêtement, alléguant que l'importation au Canada de ficelles synthétiques d'emballage et d'engerbage a causé et menace de causer des préjudices sérieux à la production de ces articles au Canada, et demandant que la Commission mène une enquête sur ladite allégation.

La Commission a décidé de donner suite à cette demande d'enquête. En conséquence, la Commission propose :

(1) d'effectuer une enquête et de présenter au ministre de l'Expansion industrielle régionale un rapport sur les conséquences des importations de ficelles synthétiques d'emballage et d'engerbage sur la production au Canada;

(2) d'examiner les projets d'adaptation de leurs opérations que les producteurs canadiens de ces produits soumettent à la Commission; et

(3) d'inclure dans son rapport, si la Commission constate que les ficelles synthétiques d'emballage et d'engerbage sont importées à des prix, dans des quantités et dans des conditions tels qu'ils causent ou menacent de causer des préjudices sérieux à la production au Canada, et que les projets soumis par les producteurs canadiens sont acceptables, une recommandation à savoir si, de l'avis de la Commission, des mesures spéciales de production devraient être mises en application.

La Commission demande à tous les intéressés de lui remettre, au plus tard le 24 avril 1984, des mémoires à ce sujet. Chaque mémoire doit être présenté en dix exemplaires. La Commission ne fournira pas de copies de ces mémoires et la confidentialité des données qu'ils contiendront sera maintenue. Les auteurs de ces mémoires sont libres de les publier s'ils le désirent.

La Commission s'attend que tout producteur canadien qui désire s'associer à l'avis de plainte déposé par l'Institut de cordage du Canada lui présente un projet indiquant les changements qu'il se propose d'apporter à ses opérations pour accroître son aptitude à faire face à la concurrence internationale sur le marché canadien.

Des audiences concernant cette enquête, si celles-ci se révèlent nécessaires, auront lieu au début de mai 1984. Les dates et endroits exacts de ces audiences seront alors annoncés plus tard. Au cours de ces audiences, quiconque, avant le 24 avril 1984, aura présenté un mémoire et fait connaître son désir d'être entendu en personne pourra présenter des explications ou des remarques supplémentaires aux temps fixés par la Commission. Ces audiences pourront avoir lieu en public si, de l'avis de la Commission, la nature des renseignements à être présentés le permet.

Toute correspondance et mémoire concernant cette enquête doivent être adressés au Secrétaire, Commission du textile et du vêtement, 1er étage ouest, Édifice C.D. Howe, 235 rue Queen, Ottawa (Ontario) K1A OH5 (Téléphone : 593-6336)

Ottawa, Ontario
le 23 mars 1984

ANNEXE 2

ENTREPRISES ET ORGANISATIONS
QUI ONT PRÉSENTÉ DES MÉMOIRES A LA COMMISSION
ET QUI ONT ÉTÉ ENTENDUES LORS DES AUDIENCES DE LA COMMISSION

	Mémoire	Audience
- Agritwines Limited (National Cordage Company)	x	x
- Bureau commercial du gouvernement portugais, et Association des manufacturiers de textiles portugais	x	x
- Coopérative Interprovinciale Limitée	x	x
- Cotesi-Companhia de Texteis Sinteticos S.A.R.L.	x	
- Fédération canadienne de l'agriculture	x	
- Guelph Twines Limited	x	x
- Hoyle Agencies Limited	x	x
- Institut de cordage du Canada	x	x (publique)
- Joseph Cipelli Commodities Limited	x	x
- Poli-Twine, Division de Niagara Structural Steel (St Catharines) Limited	x	x
- Quintas & Quintas S.A.R.L.	x	
- Scandan Inc.	x	x
- Shell Canada Chemical Company	x	x
- United Farmers of Alberta Co-operative Limited	x	x
- United Grain Growers Limited	x	x